



A ELABORAÇÃO E A IMPLEMENTAÇÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS PARA A INTEGRAÇÃO DE MOBILIDADE URBANA POR MEIO DA VALORAÇÃO DO TRANSPORTE NÃO MOTORIZADO

THE ELABORATION AND IMPLEMENTATION OF PUBLIC POLICIES FOR THE INTEGRATION OF URBAN MOBILITY THROUGH THE VALUATION OF NON-MOTORIZED TRANSPORTATION

Ana Maria Maximiliano¹
Emilia Daniela Chuery Martins de Oliveira²

RESUMO

O presente trabalho traz uma abordagem sobre políticas públicas destinadas ao deslocamento de pessoas e bens nas cidades, sob o enfoque legislativo. Discute-se a sustentabilidade e o desenvolvimento da mobilidade urbana, e também os procedimentos legislativos que tratam especificamente da matéria, isto é, do transporte coletivo motorizado e do transporte não motorizado. O trabalho ainda desenvolve apreciação da mobilidade urbana nas cidades, em específico os casos de Curitiba e Porto Alegre.

Palavras-chave: Mobilidade urbana; Políticas públicas; Transporte coletivo; Bicicleta; Curitiba.

ABSTRACT

The present work reviews public policies that regulate the conveyance of people and goods inside cities, under a legislative point of view. Such themes as sustainability and development of urban mobility are also discussed, as well as the legislative procedures that deal with specific issues of motorized collective transportation and non-motorized transportation. The paper also develops an appreciation of urban mobility in the cities, in particular the cases of Curitiba and Porto Alegre.

Key-words: Urban mobility; Public policies; Collective transportation; Bicycles; Curitiba.

¹ Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR. Pós-Graduada em Direito Administrativo, Direito e Processo do Trabalho e Direito Constitucional. Graduada pela PUCPR. Procuradora do Município de Curitiba. Paraná (Brasil). E-mail: anamaximil@yahoo.com.br

² Mestranda em Direito Econômico e Desenvolvimento pela PUCPR. Pós-Graduada em Direito e Processo do Trabalho PUCPR. Graduada pela Universidade Estadual de Ponta Grossa. Professora em Faculdades OPET. Advogada. Paraná (Brasil). E-mail: anamaximil@yahoo.com.br



INTRODUÇÃO

O deslocamento de bens e pessoas existe desde os primórdios da humanidade, e se tornou parte do espaço urbano com o surgimento das cidades. Com o crescimento dos centros urbanos, essa integração passou a gerar complicações. A utilização desenfreada de transportes individuais movidos a energias não renováveis, bem como dos demais transportes motorizados, colocou em risco o bem-estar dos moradores desses centros. A problemática do presente trabalho encontra-se em como trabalhar a mobilidade urbana, viabilizando o acesso ao direito à cidade, através de políticas públicas eficientemente promovidas pelo Estado, bem como na busca, através do desenvolvimento sustentável, por maneiras de resolver esta movimentação.

O legislador não deixou de olvidar a proporção do problema que vem se agravando e, na Constituição Federal de 1988, dispôs expressamente sobre a mobilidade urbana e a sustentabilidade. No entanto, para a solução dessa problemática é necessário que as cidades também fomentem projetos e campanhas nesse sentido. A Lei de Mobilidade Urbana (Lei n. 12.587/2012) trouxe parâmetros para a atuação em nível municipal.

No cerne deste trabalho será tratada especificamente a questão da mobilidade urbana nas cidades, a legislação aplicada e exemplos práticos. A presente pesquisa objetiva contribuir para o desenvolvimento da mobilidade urbana não motorizada, propondo um modelo de desenvolvimento sustentável para as grandes cidades.

A metodologia utilizada no presente trabalho foi desenvolvida através de pesquisa bibliográfica e análise da legislação constitucional e infraconstitucional, circunscrita aos temas: políticas públicas, mobilidade urbana e sustentabilidade.

1 POLÍTICAS PÚBLICAS, DESENVOLVIMENTO E PLANEJAMENTO SUSTENTÁVEL

Desde que a humanidade começou a conviver em sociedade, o transporte, tanto de pessoas quanto de bens, passou a ter importância fundamental. E com o crescimento populacional nasceram os problemas relacionados ao transporte oriundos de escolhas históricas, nas quais inexistiram planejamento e investimentos. O reflexo nos dias de hoje são evidentes, quando se vê que os meios de transporte mais utilizados são os motorizados.

Os direitos prestacionais são originários da possibilidade do Estado dar aos indivíduos melhores condições de vida social e econômica, com o fim de reduzir a desigualdade e buscar uma



equidade social. O Estado proporcionará estes benefícios por meio de prestações positivas (NOBRE JÚNIOR, 2007, p. 3).

Para Fonte (2013, p. 201), ao analisar as políticas públicas, não se pode perder de vista a concepção doutrinária de um mínimo existencial, já que aquelas estão relacionadas a direitos fundamentais e podem ser divididas em duas categorias distintas, o que se faz de acordo com o princípio da dignidade da pessoa humana. A primeira categoria refere-se ao concreto do mínimo existencial, ou seja, às políticas públicas essenciais. Já as políticas públicas não essenciais relacionam-se à área nuclear dos princípios fundamentais previstos na Constituição.

Ainda sobre o mínimo existencial, verifica-se que seu fundamento é de ordem normativa constitucional, uma vez que a Constituição dispõe em seu artigo 1º, III, o princípio da dignidade da pessoa humana o qual remete a prestações essenciais a uma vida digna (RIBEIRO, 2003, p. 99).

Em relação ao mínimo existencial, Dantas e Silva (2015) esclarecem:

Logo, o mínimo existencial deve ser utilizado para reforçar, contribuir e conferir maior eficácia a prestações estatais concretizadoras de direitos fundamentais sociais indispensáveis à existência humana. Mas não se pode, com isso, excluir ou negar vigência e aplicabilidade imediata dos demais direitos sociais previstos no artigo 6º da Constituição que, a critério do legislador constituinte originário e, em decorrência de inúmeras revoluções e lutas sociais históricas, figuram como direitos de caráter essencial e fundamental, constituindo-se como devida e necessária a sua proteção sem qualquer desprestígio ou desvalor.

A existência de direitos sociais é fundamental para que o Estado coordene ações para efetivar políticas públicas, esclarecendo que estas precisam de instrumentos para efetivá-los (FONTE, 2013, p. 39).

A importância das políticas públicas se revela na efetivação dos direitos sociais, promovendo a aplicação do disposto na Constituição Federal através da Administração Pública. Essas políticas deverão ser implementadas por ações e programas que garantam a efetiva prestação de serviço.

O acesso ao direito à cidade remete às políticas públicas de mobilidade urbana, e “se apresenta como uma das diversas políticas públicas para o desenvolvimento urbano de nossas cidades, sendo suas preocupações concernentes ao bem-estar social, a sustentabilidade em sua amplitude social, econômica e de proteção ao meio ambiente” (ESTEVES *et al.*, 2015, p. 12).

Segundo Gomide (2003) o fenômeno da pobreza possui várias dimensões, e vai além da satisfação de necessidades básicas (como moradia), albergando a restrição de acesso a serviços essenciais como a educação, saúde e transporte coletivo. O autor ainda esclarece que os impactos do transporte urbano sobre a pobreza podem ser indiretos ou diretos. Indiretos quando referirem-se a externalidades – a escolha de localização das empresas, por exemplo, que eleva o custo de



produção e afeta o emprego e a renda do cidadão. Já impactos diretos, segundo o autor, envolvem o acesso a serviços e atividades sociais básicas, como oportunidades de trabalho.

A Administração Pública tem sua discricionariedade limitada no que se refere à implementação de políticas públicas para promoção dos direitos sociais, dado que o Estado tem o dever constitucional de realizá-las. A discricionariedade nestes casos fica limitada à forma de fazer, não se distanciando da finalidade prevista pelo legislador. As políticas públicas não devem, quanto a sua implementação e destinação orçamentária específica, sofrer ingerências que a lei não confere (DANTAS *et al.*, 2015, p. 20).

Os meios de transporte se mostram financeiramente onerosos para os seus usuários, empresas e governos. Estão longe de atingir sua eficácia ideal, devido aos congestionamentos de tráfego e ao uso de solo disperso, o que ocasiona grande número de mortes e invalidez para seus usuários. A conservação ambiental e a qualidade de vida estão na contramão desta realidade, posto que a mobilidade motorizada baseia-se, em sua maioria, em recursos não renováveis, que caminham para o esgotamento (MIRANDA, 2010).

O desenvolvimento sustentável foi definido através do Relatório de Meio Ambiente em 1987, pela Comissão Mundial de Meio Ambiente e Desenvolvimento, como sendo “aquele que atende às necessidades da geração atual sem pôr em risco a capacidade das gerações futuras de atender às suas próprias necessidades”. Um dos motivos geradores de preocupação mundial são as emissões de gases tóxicos que afetam todo o planeta, bem como a qualidade de vida de todos os seus habitantes. A conscientização da população vem sendo feita através das organizações não governamentais (ONGs), que tentam aproximar os cidadãos das discussões de sustentabilidade, buscando uma mudança de atitudes (MIRANDA, 2010).

Comumente associa-se o conceito de mobilidade ao transporte motorizado, principalmente ao uso de automóveis e transportes coletivos. No entanto o conceito de mobilidade abrange ainda a movimentação de bens e de pessoas e envolve todos os modos desses deslocamentos. A eficiência da gestão pública levou o conceito de sustentabilidade a associar-se ao conceito de mobilidade. Assim visiona-se a utilização de vias e espaços urbanos de forma dinâmica e eficiente, buscando constantemente minimizar os impactos negativos (MIRANDA, 2010).

A criação de um sistema adequado de mobilidade urbana sustentável e uso do solo, conforme afirma Black, deve assegurar o acesso a bens e serviços por todos os habitantes da área urbana, e ainda proteger o meio ambiente, o patrimônio cultural e os ecossistemas, de forma a não comprometer as gerações futuras (BLAKC *et al.*, 2002). Nesta linha Banister afirma que para



efetivar estas ações será necessária a redução de viagens, diminuindo distâncias e incentivando o transporte coletivo sustentável, visando à redução da dependência de veículos motorizados individuais (BANISTER, 2008).

Um planejamento sustentável da mobilidade urbana e a conscientização da população através do incentivo para uso de transporte coletivo motorizado e transportes não motorizados levarão ao aumento da eficiência econômica, ambiental e social.

A bicicleta esta entre os meios de transporte modais mais adequados aos sítios urbanos, já que é economicamente acessível à maioria da população, e tem impacto ambiental próximo a zero, dado que não emite gases poluentes ou causadores de efeito estufa, sem contar que não demanda ocupação de grandes espaços públicos para rodagem e estacionamento (MEDEIROS, 2012, p. 22)

2 MOBILIDADE URBANA NO BRASIL E LEGISLAÇÃO VIGENTE

A mobilidade urbana teve a sua revolução no período de gestão do Presidente Juscelino Kubitschek, época em que predominou o desenvolvimento das indústrias de base e o incentivo às automobilísticas. Na crescente oferta de veículos, o transporte individual se apresentou acessível à população, emergindo desta fase os projetos viários, tendo como modal majoritário, o rodoviário. Graças ao transporte individual, as distâncias se encurtaram e o tempo das viagens foi reduzido, razão pela qual muitas cidades cresceram horizontalmente. O planejamento viário era feito somente em função do automóvel, ocasionando uma nova forma de ocupação do solo (OLIVEIRA, 2015, p. 15).

A Constituição Federal de 1988, através de seu artigo 21, inciso XX, determinou como sendo da União a competência para instituir diretrizes para o desenvolvimento urbano, incluindo em seu rol os transportes urbanos. E por meio do artigo 182³ do mesmo diploma, remeteu aos

³ BRASIL. CONSTITUIÇÃO FEDERAL 1988. Art. 182. A política de desenvolvimento urbano, executada pelo Poder Público municipal, conforme diretrizes gerais fixadas em lei, tem por objetivo ordenar o pleno desenvolvimento das funções sociais da cidade e garantir o bem-estar de seus habitantes. § 1º O plano diretor, aprovado pela Câmara Municipal, obrigatório para cidades com mais de vinte mil habitantes, é o instrumento básico da política de desenvolvimento e de expansão urbana. § 2º A propriedade urbana cumpre sua função social quando atende às exigências fundamentais de ordenação da cidade expressas no plano diretor. § 3º As desapropriações de imóveis urbanos serão feitas com prévia e justa indenização em dinheiro. § 4º É facultado ao Poder Público municipal, mediante lei específica para área incluída no plano diretor, exigir, nos termos da lei federal, do proprietário do solo urbano não edificado, subutilizado ou não utilizado, que promova seu adequado aproveitamento, sob pena, sucessivamente, de: I - parcelamento ou edificação compulsórios; II - imposto sobre a propriedade predial e territorial urbana progressivo no tempo; III - desapropriação com pagamento mediante títulos da dívida pública de emissão previamente aprovada pelo Senado Federal, com prazo de resgate de até dez anos, em parcelas anuais, iguais e sucessivas, assegurados o valor real da indenização e os juros legais.



municípios o objetivo de ordenar o pleno desenvolvimento das cidades, visando ao bem-estar dos cidadãos.

De forma a dar efetividade aos artigos 21 e 182 da Constituição Federal, entrou em vigor a Lei da Mobilidade Urbana, sob n. 12.587/2012, trazendo uma nova perspectiva para o planejamento urbano das cidades, em especial à terra urbana, à moradia, ao transporte, aos serviços públicos, ao trabalho e ao lazer.

Antes da Lei da Mobilidade Urbana, o cumprimento do artigo 182 da Constituição Federal pelos municípios somente ocorria quando estes tinham legislação e objetivos próprios, ou quando havia previsão de investimentos nestes setores vinculados a programas de financiamento ou repasses de recursos do Governo Federal específicos para o setor. O Estatuto da Cidade de 2001 regulamentou os respectivos artigos constitucionais, estabelecendo diretrizes gerais da política urbana no Brasil.

A partir de então outras leis surgiram tratando da mobilidade, acessibilidade e planejamento urbano: Lei n. 10.048/00 (garante o atendimento prioritário às mulheres com crianças de colo ou grávidas, deficientes físicos e idosos com idade superior a 65 anos, em todas as filas, inclusive com direito a caixas especiais); Lei n. 10.098/00 (estabelece normas gerais e critérios básicos para a promoção da acessibilidade de pessoas portadoras de deficiência ou com mobilidade reduzida); e Lei n. 10.741/03 (Estatuto do Idoso).

As diretrizes da Política Nacional de Mobilidade Urbana (PNMU) somente efetivaram-se com a Lei n. 12.587/2012 (Lei de Mobilidade Urbana). Este texto legal evidencia três macro-objetivos: o desenvolvimento urbano, a sustentabilidade ambiental e a inclusão social, buscando uma maior integralização entre os moradores de cada município através de espaços projetados para pedestres e veículos não motorizados (COSTA *et al.*, 2005, p. 25).

A Lei n. 12.578/2012 está fundamentada nos seguintes princípios: acessibilidade universal; desenvolvimento sustentável das cidades; equidade no acesso dos cidadãos ao transporte público coletivo; eficiência, eficácia e efetividade na prestação dos serviços de transporte urbanos; gestão democrática e controle social do planejamento e avaliação da Política Nacional de Mobilidade Urbana; segurança nos deslocamentos das pessoas; justa distribuição dos benefícios e ônus decorrentes do uso dos diferentes modos e serviços; equidade no uso do espaço público de circulação, vias e logradouros; e eficiência, eficácia e efetividade na circulação urbana (BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DO TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA, 2013).



A Lei de Mobilidade Urbana também orienta os municípios a priorizar a implantação de sistemas de transportes coletivos, meios não motorizados, a integração entre modalidades de transportes e acessibilidade para idosos, deficientes e com restrição de mobilidade. À União fica o encargo de prestar apoio técnico e financeiro a todos os entes da federação, devendo fomentar projetos de transporte coletivo nas regiões metropolitanas e aglomerações urbanas.

Outro destaque para a Lei n. 12.587/2012 é a política tarifária dos serviços de transporte público, que determina que o certame licitatório contenha a tarifa resultante para remunerar a prestação de serviços. A política tarifária deverá primar pela transparência ao usuário, modicidade do preço e integração física, tarifária e operacional dos diferentes modos, sejam redes de transporte público ou privado, nas cidades.

O Plano de Mobilidade Urbana, com o advento da Lei n. 12.587/2012, passa a ser obrigatório para municípios com mais de 20 mil habitantes, cuja ausência poderá levá-los ao impedimento de receber recursos federais destinados à mobilidade urbana. A exigência foi extensiva aos projetos e obras que estejam sob regulamentação ou em andamento no país, devendo os mesmos serem alinhados às novas disposições. Anteriormente à nova legislação, o Plano de Mobilidade Urbana somente era obrigatório para municípios com mais de 500 mil habitantes.

Fazem parte da infraestrutura de mobilidade urbana que deverá ser disponibilizada aos usuários: vias e demais logradouros públicos, inclusive metroferrovias, hidrovias e ciclovias; estacionamentos; terminais, estações e demais conexões; pontos para embarque e desembarque de passageiros e cargas; sinalização viária e de trânsito; equipamentos e instalações; e instrumentos de controle, fiscalização, arrecadação de taxas e tarifas, e difusão de informações.

A Lei 12. 587/2012, em seu artigo 4^o, define todos os tipos de transportes de que trata, merecendo destaque também o artigo 3^o e seus parágrafos, nos quais ficam expressamente

⁴ BRASIL. Lei n. 12.587/2012. Art. 4^o Para os fins desta Lei, considera-se: I – transporte urbano: conjunto dos modos e serviços de transporte público e privado utilizados para o deslocamento de pessoas e cargas nas cidades integrantes da Política Nacional de Mobilidade Urbana; II – mobilidade urbana: condição em que se realizam os deslocamentos de pessoas e cargas no espaço urbano; III – acessibilidade: facilidade disponibilizada às pessoas que possibilite a todos autonomia nos deslocamentos desejados, respeitando-se a legislação em vigor; IV – modos de transporte motorizado: modalidades que se utilizam de veículos automotores; V – modos de transporte não motorizado: modalidades que se utilizam do esforço humano ou tração animal; VI – transporte público coletivo: serviço público de transporte de passageiros acessível a toda a população mediante pagamento individualizado, com itinerários e preços fixados pelo poder público; VII – transporte privado coletivo: serviço de transporte de passageiros não aberto ao público para a realização de viagens com características operacionais exclusivas para cada linha e demanda; VIII – transporte público individual: serviço remunerado de transporte de passageiros aberto ao público, por intermédio de veículos de aluguel, para a realização de viagens individualizadas; IX – transporte urbano de cargas: serviço de transporte de bens, animais ou mercadorias; X – transporte motorizado privado: meio motorizado de transporte de passageiros utilizado para a realização de viagens individualizadas por intermédio de veículos particulares;



definidos os modos de transporte (motorizados e não motorizados) e classificados quanto ao objeto (passageiros ou carga), quanto à característica do serviço (coletivo ou individual) e quanto à natureza do serviço (público ou privado). Ressalta-se que o legislador foi feliz em sua didática, orientando e direcionando os processos licitatórios, sem deixar margem para questionamentos.

Aos Estados, a Lei 12. 587/2012 atribuiu competência para prestar serviços de transporte coletivo intermunicipal, e gerir e integrar os aglomerados urbanos e as regiões metropolitanas. Ainda cabe ao Estado fomentar o transporte público coletivo e o transporte não motorizado através de incentivos financeiros e fiscais de forma a reduzir custos e aumentar a qualidade dos serviços.

Assim, a nova normativa trata de forma expressa os meios de transportes sustentáveis como não motorizados, inclusive dando atenção aos projetos específicos para fomentar este tipo de mobilidade nas cidades. A qualidade de vida da população, nos dias de hoje, está diretamente vinculada à mobilidade urbana, e a Lei de Mobilidade Urbana veio para contribuir para o acesso à cidade proporcionando o bem-estar de seus cidadãos, incentivando o transporte público e o uso de veículos não motorizados, transformando cidades em cidades sustentáveis (COSTA *et al.*, 2005, p. 25).

Mesmo tendo uma legislação voltada para a mobilidade urbana e considerando que as viagens por transporte público no País através de ônibus chegam a 87% e transportam 70% dos brasileiros, segundo a Associação nacional das Empresas de Transportes Urbanos (NTU), ainda assim os subsídios e incentivos no Brasil estão aquém dos investimentos feitos nos países industrializados com renda per-capita maior que a latino-americana, dados estes levantados pela Organização Internacional para o Transporte Público. Essa pesquisa revela ainda que os custos operacionais de sistemas de transportes públicos estão sendo, quase que totalmente, cobertos pela venda de passagens (DRUMMOND, 2016).

Quanto ao fomento à elaboração de políticas públicas para a solução da mobilidade urbana, Oliveira (2015, p. 22) elucida que:

Ainda sobre os tipos de infraestrutura atualmente levados em consideração na elaboração de políticas públicas, o fomento não se restringe ao transporte de massa, mas também ao transporte não motorizado, como o de bicicletas e até mesmo o transporte a pé. Isso ajudaria a desinchar os transportes coletivos oferecendo maior qualidade nas formas de transporte público. Para tanto a criação e incentivo de ciclovias e bicicletários tem sido comum em grandes cidades brasileiras, além da disponibilidade de calçadas mais largas e apropriadas para que o cidadão circule a pé.

XI – transporte público coletivo intermunicipal de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios que tenham contiguidade nos seus perímetros urbanos; XII – transporte público coletivo interestadual de caráter urbano: serviço de transporte público coletivo entre Municípios de diferentes Estados que mantenham contiguidade nos seus perímetros urbanos; XIII – transporte público coletivo internacional de caráter urbano: serviço de transporte coletivo entre Municípios localizados em regiões de fronteira cujas cidades são definidas como cidades gêmeas.



Hoje ainda não há métodos de avaliação para verificação do grau de sustentabilidade frente à mobilidade desenvolvida. Gudmundsson (2000) traz algumas alternativas para auxiliar na resolução, devendo o gestor entender a política de planejamento e seus procedimentos de regulação, verificar as questões ambientais no planejamento dos transportes, buscar as informações necessárias para auferir o desempenho do planejamento, bem como acompanhar a conexão entre o desempenho das propostas e as decisões políticas.

3 MOBILIDADE NA CIDADE: TRANSPORTE COLETIVO MOTORIZADO E TRANSPORTE NÃO MOTORIZADO

Ao se tratar de mobilidade urbana remete-se com muita facilidade ao movimento das cidades. De fato, o dia a dia dos centros urbanos envolve uma multidisciplinaridade que influencia a vida de seus cidadãos e vice-versa. Para Maria Etelvia Guimaraens (2006, p. 523): “Quando se examina o tema mobilidade urbana, não se pode deixar de lembrar que deslocamento não é um fim, mas um meio, um meio de acessar o fim, o objetivo visado”.

O conceito mobilidade urbana vai além do deslocamento físico como explica Oliveira (2015, p. 14):

A mobilidade urbana, então, não diz respeito tão somente ao deslocamento físico de um ponto ao outro, mas a capacidade de diminuir a posição social no espaço físico, colocando em xeque a dicotomia núcleo-periferia ao apresentar a possibilidade de integrá-los. Dessa forma, para que se possibilite maior integração social entre as várias áreas da cidade, será preciso uma revolução do modelo de mobilidade tradicional. Em um estudo mais específico demonstra-se o paradigma majoritário de mobilidade, a direção que a mudança deste padrão tomou e os motivos para tal alteração.

A Lei. N. 12.587/2012 estabeleceu aos Municípios as seguintes competências entre outras: planejamento, execução e avaliação da política de mobilidade urbana; promoção da regulamentação dos serviços de transporte urbano, transporte público coletivo urbano de caráter essencial e a capacitação e desenvolvimento das instituições vinculadas à política afim.

A Lei ressalta ainda a importância do Município em relação à sustentabilidade e desenvolvimento. É nas grandes metrópoles que se encontram os grandes problemas de mobilidade, sendo o próprio cidadão o maior prejudicado. Muitos Municípios já desenvolveram projetos relevantes em relação à mobilidade urbana, como Porto Alegre e Belo Horizonte. Mas não se pode deixar de analisar um grande exemplo prático de mobilidade urbana que é o Município de Curitiba.



Curitiba há muito tempo vem se destacando por suas soluções urbanas, ressaltando que seus gestores adaptaram continuamente os projetos de crescimento à racionalização do espaço público, diferente de Brasília que foi moldada artificialmente desde sua origem. Para se conhecer melhor como Curitiba recebeu este destaque em mobilidade urbana, vale uma breve análise do histórico da evolução do seu transporte coletivo.

Em 1887 a Empresa Curitybana disponibilizou o primeiro bonde com tração animal para transporte da população. Em 1912 foram introduzidos os bondes elétricos. Os primeiros ônibus da Companhia Força e Luz Paraná, nova responsável pelo transporte coletivo, iniciaram a prestação de serviço em 1928. Em 1951, já com 39 anos de uso, saíram de circulação os últimos bondes, dando lugar às autolotações. O Decreto 503/55 regulamentou o serviço de transporte coletivo dando origem à concessão para 13 empresas em 18 áreas seletivas. Serviam 50 ônibus e 80 lotações (INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, 2008).

A grande transformação do sistema de transporte coletivo de Curitiba iniciou em 1974, com a implantação de um sistema integrado, que facilitava sua utilização pelos usuários. Visando ampliar os atendimentos aos bairros e aos estudantes, em 1979, Curitiba implantou as linhas Interbairros e Estudante (convencional). Trouxe ainda mais uma novidade ao automatizar o sistema de cobrança com adoção de bilhetes magnéticos (INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, 2008).

Em um avanço maior, Curitiba elaborou o Plano Municipal de Desenvolvimento Urbano (PMDU) e lançou o Plano Integrado para a Região Metropolitana de Curitiba. A empresa Urbanização de Curitiba S.A. transformou-se na URBS, a nova empresa gerenciadora do transporte coletivo do município. O Dec. Municipal n. 44/87 declarou nula as concessões de serviço público para as operadoras do transporte coletivo e através do Dec. Municipal n. 45/87 determinou que a URBS fosse a única concessionária do sistema de transportes coletivo através do Regulamento dos Serviços de Transporte Coletivo de Passageiros. Com o advento da Lei n. 7.556/90 (Lei do Transporte Coletivo) a URBS definitivamente passou a ser a única concessionária dos serviços, podendo delegar a execução de serviços, sob regime de permissão, a empresas privadas (INSTITUTO DE PESQUISA E PLANEJAMENTO URBANO DE CURITIBA, 2008).

As linhas diretas, denominadas “ligeirinho”, foram criadas em 1991 e passaram a funcionar como metrô de superfície. Em 1992, Curitiba estreou o ônibus biarticulado. Para garantir maior mobilidade às pessoas portadoras de deficiência física ou pessoas com carrinho de bebê foram criados os elevadores nas estações-tubo. A implantação da bilhetagem eletrônica, cartão



eletrônico SMART CARD, ocorreu em 2002. Em 2006 iniciou-se o processo para a licitação dos serviços de transporte coletivo e o anteprojeto de Lei do Transporte Coletivo foi encaminhado à Câmara Municipal.

O transporte coletivo de Curitiba vem sempre se atualizando, e hoje este sistema é composto por linhas urbanas e metropolitanas. Essas linhas são caracterizadas e hierarquizadas de acordo com a sua função e separadas em categorias, como Expressas, Alimentadoras, Interbairros, Diretas, Troncais e Intercidades. Há ainda as linhas: Convencionais, Circular Centro, Inter-hospitais, Turismo, Aeroporto, Madrugueiro e o SITES.

Mas Curitiba vai além do transporte coletivo motorizado e está investindo no fomento aos meios não motorizados, como a bicicleta, que abordaremos agora com mais detalhe. Num primeiro momento calha salientar que políticas públicas municipais voltadas à bicicleta estão presentes na legislação brasileira desde o final dos anos 1970, como esclarece Medeiros (2012, p. 28): “O artefato bicicleta, tem diferentes percepções de função e imagem associada para diferentes atores sociais, dentro de uma mesma sociedade”. A bicicleta poderia, desde então, ter sido um meio de transporte urbano efetivamente usado se não fossem fatores objetivos e subjetivos que vieram a obstaculizar o seu uso. O autor ainda afirma que se enquadram como fatores objetivos de desestímulo: “crescimento de frota motorizada, vulnerabilidade no trânsito compartilhado com outros modais, falta de infraestrutura viária e de estacionamento, sujeição ao furto do veículo, ventos fortes, chuva, temperaturas extremas, etc.” E finaliza que dentre os fatores subjetivos encontram-se o valor social atribuído à bicicleta, e também a insegurança (MEDEIROS, 2012, p. 59).

A Resolução Estadual 011/2014 instituiu o Grupo Técnico Interinstitucional para elaborar uma proposta para o PROGRAMA PARANAENSE DE MOBILIDADE NÃO MOTORIZADA POR BICICLETA – CICLOPARANÁ.

Nesta esteira, Curitiba aprovou a Lei n. 14.594 de 16/01/2015, denominada Lei da Bicicleta, a qual dispõe sobre a mobilidade urbana sustentável como se pode observar no seu artigo 1º: “Fica instituída a bicicleta como modal de transporte regular de interesse social em Curitiba, determinando-se que 5% (cinco por cento) das vias urbanas serão destinadas a construção de ciclofaixas e ciclovias, em modelo funcional, interconectando o centro da cidade, integrado ao transporte coletivo”.

A lei ainda dispôs sobre espaços reservados para bicicletas (bicicletários ou estacionamentos) em determinados locais públicos e privados como terminais de transporte coletivo, estabelecimento de ensino, shopping centers, supermercados, praças e parques públicos.



Em maio de 2016 o Estado aprovou a Lei ao Incentivo ao Uso da Bicicleta, sob n. 18.780/2016, que institui a Política da Mobilidade Sustentável e Incentivo ao Uso da Bicicleta, no âmbito do Estado do Paraná, e determina ainda a execução da política desta lei através de promoção de ações e projetos em favor de ciclistas, integração da bicicleta ao sistema de transporte público existente, incentivo ao financiamento de projetos de implantação de ciclovias e viabilização de estudos técnicos. E inovando novamente, Curitiba vem testando um projeto-piloto denominado de “BRT-BIKE”, que permite ao ciclista embarcar no transporte coletivo com sua bicicleta, transpondo distâncias maiores.

A Lei Estadual de Incentivo ao Uso da Bicicleta objetiva possibilitar a redução do uso de veículos motorizados em trajetos de curta distância, estimular o uso da bicicleta como meio de transporte alternativo e sustentável, criar atitudes favoráveis aos deslocamentos cicloviários, promover a bicicleta como modalidade de deslocamento urbano eficiente e ecologicamente correto, incentivar o associativismo entre ciclistas e usuários, e estimular a conexão entre as cidades através da criação de rotas seguras para o ciclista.

Porto Alegre também merece destaque pelo seu Plano Cicloviário Integrado no qual, desde 2009, foram incorporadas exigências relacionadas a veículos não motorizados, em específico a bicicleta, como a disponibilidade de vagas para estacionamento e implantação de infraestrutura cicloviária nos projetos urbanos, como praças, parques e terminas. A legislação também exige que sejam definidas vagas de estacionamento em todos os empreendimentos públicos ou privados, em proporção ao número de vagas destinadas a automóveis (OLIVEIRA, 2014).

A bicicleta é um meio de transporte sustentável, e uma solução para a mobilidade urbana, mas mesmo assim a sua imagem positiva não é o suficiente para mudar o “conjunto sociotécnico e ampliar em níveis estáveis ou crescentes o uso da bicicleta. Poucos são os que têm a bicicleta como artefato exemplar e ainda em menor número estão aqueles altamente incluídos tanto na moldura dos formuladores como dos usuários” (MEDEIROS, 2012, p.155).

O movimento para a melhoria da mobilidade urbana, tornando-a sustentável, vem sendo amparado pela legislação que pressiona os gestores em relação à aplicação das normativas. Este movimento, por sua vez, ao poucos, conscientiza o usuário da necessidade da aplicação desses novos conceitos sustentáveis de transporte.

4 CONCLUSÃO



As políticas públicas direcionadas para a mobilidade das cidades buscam uma melhor qualidade de vida através da facilitação de meios de transportes não motorizados, promovendo um movimento sustentável e um bem-estar maior ao cidadão. A diminuição de poluentes que impactam negativamente o meio ambiente, bem como o desenvolvimento de melhor acesso à moradia são objetivos vislumbrados pelas atuais políticas públicas.

A Política de Mobilidade Urbana se apresenta como uma política redistributiva, que responsabiliza o Estado pela sua concretização. Não se pode perder de vista que sua aplicação se estenderá às futuras gerações.

A Lei de Mobilidade Urbana traz em seu bojo princípios, diretrizes e instrumentos importantes para a efetivação de políticas de mobilidade mais inclusivas e sustentáveis. No entanto, é necessário que haja uma mudança cultural em direção a uma cidade mais democrática e igualitária, mudança esta que parte das normas determinadas na legislação.

Embora a mobilidade urbana inclua os transportes motorizados, e em especial o transporte coletivo, incentivando o seu uso e visando à sustentabilidade através da redução dos transportes individuais, é necessário também o incentivo do uso dos veículos não motorizados. Ressalte-se que o incentivo à mobilidade a pé também deve ser incluído nos projetos de mobilidade urbana. A valorização da vida no bairro, onde fatores como moradia, trabalho e escola se conectam em um espaço físico reduzido, compactua com as políticas públicas de mobilidade urbana, e reduz fluxo de movimentação nas cidades, melhorando a condição de vida e o bem-estar dos cidadãos.

Mas não basta a legislação e os projetos realizados pelos entes públicos, é necessário que se promova uma mudança de comportamento da população em relação à mobilidade urbana. É uma mudança lenta e gradativa, que deve ser incentivada constantemente pelos governantes, que são os responsáveis pela construção da mobilidade sustentável. O incentivo e a obrigatoriedade legal conduzem seus usuários para a construção de um futuro melhor para todos. Os exemplos de Curitiba e Porto Alegre confirmam que as mudanças que ocorreram em prol da mobilidade urbana melhoraram a condição de seus cidadãos.



REFERÊNCIAS

BANISTER, D. **The sustainable mobility paradigma.** Transport Policy, v. 15, n. 2, p. 73-80. Disponível em: <https://www.ufpe.br/poscivil/images/documentos/arquivos_e_documentos/the%20sustainable%20mobility%20paradigm%20banister%202008.pdf>. Acessado em: 01/06/2016.

BLACK, J.; PAEZ, A.; SUTHANAYA, P. (2002). **Sustainable Urban Transportation: Performance Indicators and Some Analytical Approaches.** J. Urban Plan. Dev., 10.1061/(ASCE)0733-9488(2002)128:4(184), 184-209. Disponível em: <[http://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/\(ASCE\)0733-9488\(2002\)128%3A4\(184\)](http://ascelibrary.org/doi/abs/10.1061/(ASCE)0733-9488(2002)128%3A4(184))>. Acessado em: 01/06/2016.

BRASIL. SECRETARIA NACIONAL DE TRANSPORTE E DA MOBILIDADE URBANA. **Política nacional de mobilidade urbana.** Disponível em: <<http://docplayer.com.br/6743558-Secretaria-nacional-de-transporte-e-da-mobilidade-urbana.html>>. Acessado em: 01/06/2012.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2016.

BRASIL. Lei n.º12.587, de 3 de janeiro de 2012. **Lei da mobilidade urbana.** Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2012/lei/112587.htm>. Acessado em 01/09/2016.

COSTA, Dina Trovo, CORREA, Fátima R. K., DENARDIN, Sandra, NUNES, Simone dos Santos, ASO, Tami Teixeira. **Mobilidade urbana e o acesso à cidade: uma questão de planejamento.** In: Revista Magister de Direito Ambiental e Urbanístico. V.1 (ago./set. 2005). Porto Alegre: Magister, 2005. P. 25.

DANTAS, Fernanda Priscila Ferreira; SILVA, Maria dos Remédios Fontes. **A elaboração e implementação de políticas públicas para a concretização dos direitos sociais.** In: XXIV CONPEDI, 2015. Disponível em: <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/g5zvn4pn/3HOvSINx5OsMrS5B.pdf>>. Acessado em: 01/09/2016.

DRUMMOND, Carlos. **Qual o custo da mobilidade urbana?** Disponível em: <<http://www.cartacapital.com.br/especiais/infraestrutura/qual-o-custo-da-mobilidade-urbana>>. Acessado em: 01/06/2016.

ESTEVES, Henrique Perez Esteves; GUIMARÃES, Leonardo Bernardes. **Ferramentas para otimização da sustentabilidade na política de mobilidade urbana do município de Santos.** In: XXIV CONPEDI, 2015. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/mq42p84j/Vbg6THT68UXYC8f8.pdf>>. Acessado em: 01/09/2016.

FONTE, Felipe de Melo. **Políticas públicas e direitos fundamentais: elementos de fundamentação do controle jurisdicional de políticas públicas no estado democrático de direito.** São Paulo: Saraiva, 2013.



GOMIDE, Alexandre de Ávila. **Transporte urbano e inclusão social: elementos para políticas públicas.** Texto para discussão nº 960. Brasília, 2003. ISSN 1415-4765. Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_0960.pdf>. Acessado em: 01/09/2016.

GUDMUNDSSON, H. **Indicators and performance measures for transportation, environment and sustainability in North America.** In: Relatório do Gernar Marshall Fund Fellowship 2000. Individual Study Tour October 2000. Research Notes nº 148.

GUIMARAENS, Maria Etelvina Bergamaschi. **O Estatuto da Cidade aplicado: diretrizes gerais de mobilidade urbana e o plano diretor de Porto Alegre.** In: Cinco Anos de Estatuto das Cidades: desafios e perspectivas, 2006, Porto Alegre. Anais do Congresso de Direito Urbano-Ambiental. Porto Alegre, 2006. P. 523.

IPPUC – Instituto de Pesquisa e Planejamento Urbano de Curitiba. **Plano de mobilidade urbana e transporte integrado.** Anexo III – Diagnóstico do transporte coletivo e comercial. Disponível em: <<http://www.ippuc.org.br/>>. Acessado em 01/06/2016.

MEDEIROS, Rafael Milani. **Formação de política pública para o aumento da participação modal da bicicleta em Curitiba.** Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-graduação em Gestão Urbana - PPGTU) – Pontifícia Universidade Católica do Paraná. Curitiba, 2012.

MIRANDA, Hellem de Freitas. **Mobilidade urbana sustentável e o caso de Curitiba.** São Carlos, 2010. Dissertação (Mestrado – Programa de Pós-graduação em Engenharia de Transportes). Escola de Engenharia de São Carlos da Universidade de São Paulo, 2010.

NOBRE JÚNIOR, Edilson Pereira. **O controle das políticas públicas: um desafio à jurisdição constitucional** In: Revista de Doutrina do TRF4ª Região, 19ª ed., 2007, disponível em <http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/index.htm?http://www.revistadoutrina.trf4.jus.br/artigos/edicao019/Edilson_Junior.htm>. Acessado em 01/09/2016.

OLIVEIRA, Natália Sales de. **A mobilidade urbana através da integração da infraestrutura de transporte com o planejamento urbano: o caso do plano diretor de São Paulo.** In: XXIV CONPEDI, 2015. Disponível em <<http://www.conpedi.org.br/publicacoes/66fsl345/g5zmv4pn/6J75DG2jVSbj8v8C.pdf>>. Acessado em: 01/09/2016.

RIBEIRO, Gustavo Moulin. **O mínimo existencial e o direito constitucional brasileiro.** Dissertação (Mestrado) Programa de Pós-graduação da Fundação Carlos Chagas Filho de Amparo à Pesquisa do Estado do RJ, 2003.

RODRIGUES DA SILVA, Antonio Nelson, COSTA, Marcela da Silva, MACEDO, Márcia Helena. **Multiple views of sustainable urban mobility: The case of Brasil.** Transport Policy, v. 15, n. 6. P. 350-360. Disponível em: <http://www.producao.usp.br/bitstream/handle/BDPI/18087/art_SILVA_Multiple_views_of_sustainable_urban_mobility_The_2008.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acessado em 01/06/2016.